

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 386

Panamá, 4 de abril de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Helder Aram Peralta Peña**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de conclusión.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste razón a **Helder Aram Peralta Peña**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, mediante la cual se le destituyó del cargo de Técnico Audiovisual I con funciones Ingeniero Forestal en la Administración Regional de Chiriquí (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que esta Procuraduría observa que la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy el Ministerio de Ambiente, a través de su

Informe de Conducta, aclara los siguiente: “*Que la remoción del señor HELDER ARAM PERALTA PEÑA, tiene lugar porque se considera que tiene una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que en el expediente del señor PERALTA, no consta que haya ingresado al servicio público por un proceso de concurso de mérito.*” (Cfr. fojas 33 a 36 del expediente judicial).

Bajo esa misma premisa, reiteramos que tal como lo advierte la entidad demandada en dicho Informe de Conducta, su postura se fundamenta en el tratamiento que la Sala Tercera ha dado a los procesos de remoción de servidores que ostentan idoneidad de alguna de las Ciencias Agrícolas y **cuya postura mayoritaria de sus fallos, llevan a concluir que la Ley 22 de 1961, por sí misma no da estabilidad** y cito:

“Ciertamente la Ley 22 de 1961 establece un régimen especial de estabilidad para los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas, entre las que se cuenta la especialidad de Dasonomía (ver Art. 1 ibídem), que ostenta el señor RODOLFO JAÉN. Sin embargo, esta Sala ha manifestado de manera reiterada (cfr. sentencias de 8 de mayo de 1998; 30 de agosto de 1999 y 3 de julio de 2000, entre otras), que **dicha estabilidad se encuentra sujeta a la competencia del funcionario público, y que esta se comprueba en la medida que el servidor haya accedido al cargo a través de un concurso de méritos o selección.**

Así en una línea jurisprudencial sistemática, esta Corporación Judicial ha insistido en que **el derecho consagrado en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961, se dirige a la protección de aquellos trabajadores de las ciencias agrarias, que por haber ingresado al cargo por razón de un concurso de méritos, queden amparados como funcionarios de carrera y en consecuencia se les garantice la aplicación de un procedimiento disciplinario,** en caso de disponerse su destitución (Resolución 7 de febrero de 2002, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercer).

La Sala ha señalado reiteradamente que si bien la Ley 22 de 30 de enero de 1961, instaura un régimen aplicable a los profesionales de las ciencias agrícolas que presten servicio a las instituciones del Estado, **la misma no confiere estabilidad en el cargo a dichos funcionarios,** puesto que el tema específico de **la estabilidad de los servidores públicos, se encuentra regulado en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 por la cual se instituyó la**

denominada Carrera Administrativa. Dicha Ley dispone todo lo relativo a los requisitos que deben reunir los servidores públicos para gozar del acceso a la estabilidad, destacándose como condición principal para gozar de ese status que el servidor público ingrese a la carrera administrativa por medio de un concurso de mérito en la respectiva institución. Sentencia Contencioso de Plena Jurisdicción, del 10 de marzo de 2014.” (Lo resaltado es nuestro).

Al respecto, es pertinente insistir en que según el mismo Informe de Conducta, la entidad nominadora encuentra su fundamento en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución, cuyo texto dice:

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.”

**“Artículo 305:** Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.”

De la lectura anterior se puede inferir, tal y como lo expuso el Ministerio de Ambiente en su informe, que los servidores públicos se regirán por un sistema de méritos y la estabilidad se condicionará a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Por otra parte, el artículo 302 constitucional es muy claro al señalar que para que haya un nombramiento de Carrera Administrativa sin distinguir cuál, se realizará con base en el sistema de méritos y en concordancia con el Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo proceso para ingresar se llama Proceso Ordinario de Ingreso y que, con sustento en el mismo, uno de los atributos del servidor público es la estabilidad laboral (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Expuesto lo anterior, nos corresponde reiterar que el ingreso de **Helder Aram Peralta Peña** a la institución **fue de forma discrecional**; es decir, sin cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa; por lo que, al no haber accedido mediante un sistema de concurso de méritos o selección, el mismo **no forma parte de una carrera pública que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, era de libre nombramiento y remoción; en tal sentido carecen de asidero jurídico los argumentos señalados por el ex servidor, en cuanto a las normas que aduce infringidas.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 25 de febrero de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...  
Igualmente **no se observa en el expediente que la demandante haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que no se encuentra en la categoría de servidor público de carrera, sino de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la**

**Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador.**

Por las razones expuestas, no se encuentra, probado por el cargo de violación por aplicación indebida del artículo 24 del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, **ya que el funcionario es de libre nombramiento y remoción, y el Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia, en uso de su facultad discrecional, como autoridad nominadora, realiza el acto de destitución de la demandante.**  
..." (La negrita es nuestra).

En relación con la vulneración de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, la entidad nominadora advierte que el demandante no hizo su solicitud de reintegro amparándose en dicha norma, y así se observa en el recurso de reconsideración presentado por **Helder Aram Peralta Peña**; por lo que, mal se hubiese pronunciado el Ministerio de Ambiente sobre una norma no invocada (Cfr. foja 19 - 22 y 35 del expediente judicial).

En virtud del análisis de las piezas procesales contenidas en el proceso que ocupa nuestra atención, esta Procuraduría es del criterio que la entidad demandada actuó conforme a los fundamentos jurídicos, particularmente, los que reposaban en el expediente administrativo y otorgó todas las oportunidades procesales conforme a las garantías fundamentales que la norma prevé, por lo que de igual forma dichos cargos de infracción deben desestimarse.

**Actividad probatoria**

En el Auto de Pruebas 254 de 29 de junio de 2016, quedó acreditado que el demandante **se limitó a ratificarse de las pruebas documentales aportadas y aducidas en la demanda**, las que se refieren, entre otros, a saber, la copia autenticada de la Resolución AG-0275 de 24 de mayo de 2015; del acto administrativo confirmatorio, es decir, la Resolución 0206 de 9 de junio de 2015; la copia autenticada el certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura; la copia autenticada del Resuelto 149-2012 de 10 abril de 2012 mediante el cual se efectúa su nombramiento y su Acta de Toma de

Posesión; la copia autenticada de los certificados académicos y de los recursos de impugnación presentados en la vía administrativa (Cfr. fojas 14, 15-18, 24, 26 y 74-83 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de la proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor, **contrarios a respaldar los argumentos propuestos por él, sólo se limitan a cumplir con los requisitos para la admisión de la demanda bajo análisis**, es decir los actos administrativos emitidos por la entidad demandada (Cfr. fojas 14-83 del expediente judicial).

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió de manera adecuada **la carga procesal**, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a **acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (el subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la**

**Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, el demandante sólo se ratificó de las pruebas aportadas y aducidas con la demanda, lo que evidencia la inexistencia de elementos probatorios; ya que, ninguno de los documentos aportados en la demanda por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas vertidas por la autoridad demandada.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL Resolución 0275 de 24 de marzo de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**